

谁动了我的奶酪？

——论国有企业收益归属

钟 盈 厦门大学

【摘要】近年来,国有企业发展形势喜人,国有企业收益占国家财政收入比重增长迅速。巨额国企收益将利归何处?究竟该如何厘清国有企业的收益归属?国家与企业在权限上该如何界定?利归民众还是反哺国企?为进一步加强国有资产管理,实现国有资产的保值增值以及国有企业改革,对这些问题的回答成为必要。

【关键词】国有企业收益 国有资本经营预算制度 收益分配 保值增值

2006年一则新闻引起了众人广泛地关注与讨论——“某市一位电厂抄表工的真实收入状况:每月工资 6500 元,一年发 16 个月的工资,外加年终奖和两份商业保险。”表面上看这只是垄断行业高收入的“黑幕”,而新闻的背后还隐藏着更为深刻的问题。可以这么说,长期以来我国的国有企业收益状态是:赚钱了,企业的;亏钱了,国家的。企业拥有国有资本收益自由支配权。效益好的企业职工收入不断膨胀,而困难企业的职工则收入不断下降,由此产生企业内部分配秩序混乱,导致社会分配不公,积重难返,以及国有资产的流失问题。公平与否,可见一斑,实在与设立国有企业的初衷背道而驰。

2007 年国务院决定试行国有资本经营预算。中央本级国有资本经营预算从 2008 年开始实施,2008 年收取实施范围内企业 2007 年实现的国有资本收益。2007 年进行国有资本经营预算试点,收取部分企业 2006 年实现的国有资本收益。这样持续了 13 年的零分红终结。这一政策的出台可以说,无论是在理论层面还是现实层面都具有其正当性。本文试从这两个方面来论述国有企业收益归属问题。

国有企业是指资本全部或主要由国家投入并为国有企业所有,依法设立从事生产经营活动的组织。这是对国有企业从本质上下下的定义。中国的国有企业特点是不论规模大小,均有法人资格。依照国务院 1994 年发布的《国有资产监督管理条例》,国有企业享有法人财产权,依法独立支配国家授予其经营管理的财产,政府监督机构不得直接支配企业法人财产。国家对企业承担的责任以投入企业资本额为限,企业以其全部法人财产独立承担责任。由此可见,国有企业作为市场经济的主体,对其合法拥有的财产享有法人财产权。法人财产权是国有企业依法对其财产享有民事权利,承担民事责任的基础,也是企业成为法人实体的前提条件。但是,国有企业法人财产权究竟是一种什么样的权利?在学术界,围绕企业法人财产权的性质、内容、意义等诸多问题却展开了激烈的争论,甚至有人反对提出并使用“企业法人财产权”这一法律概念。至于对企业法人财产权的定性则更是见仁见智,莫衷一是。无论是经营权说、结合权说,还是综合权说、法人财产权说,双重所有权说抑或或非规范产权说,国家作为出资人对其所出资的国有资产在企业中形成的收益必定拥有收益权,出资人最重要的权是收益权。可以体现为国有独资企业按规定上交国家的利润,国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息,企业国有产权(含国有股份)转让收入,国有独资企业清算收入(扣除清算费用),以及国有控股、参股企业国有股权(股份)分享的公司清算收入(扣除清算费用)等。

1994 年税制改革后,国企的税后利润全部归企业所有。国家对国有企业采取的以税代利,企业不必上缴利润的做法,抹杀了国家的投资者(股东)身份,并以国家公权力的角色取代了国家的股东民事权利。这并不意味着国家收益权的消灭,我们都知道权利的一大特征就是可以选择放弃或行使。无论是出于什么目的和现实考虑,国家把收益留给了国企自身,这也是国家行使其对国企收益权利的一种体现。那么,在现今,国家仍然可以出于现实考虑把让渡的权利收归,实行国有资本经营预算制度。如此更能体现股东权益以体现对市场规则的尊重,同时通过国有股东收益纳入公共财政的做法,体现国企资源按照国有股权由全民所有、全民分享、全民分担的一面。国有资本收益理应体现市场与公共财政双重特性,缺一不可。

建立国有资本经营预算制度,对增强政府的宏观调控能力,完善国有企业收入分配制度,推进国有经济布局和结构的战略性调整,集中解

决国有企业发展中的体制性、机制性问题,具有重要意义。国务院决定试行国有资本经营预算。国有资本经营预算的支出主要包括:资本性支出。根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要,安排的资本性支出。费用性支出。用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。其他支出。具体支出范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务,统筹安排确定。必要时,可部分用于社会保障等项支出。

众所周知,近几年国有企业,尤其是中央所属的国企,利润年年大幅增长。中国社科院近日发布的《经济蓝皮书》里就有这样的数字:今年上半年,具有行政垄断性质的石油和天然气开采业、燃气生产和供应业、水的生产和供应业,利润总额同比增长分别高达 73.7%、65.5% 和 89.2%。业内专家认为,这些留在企业的红利很多成为了企业红利之累。过度留存利润也带来很多弊端,其中最直接的问题是,国有企业过度留存利润因投资冲动的局限性及治理结构不完善,可能导致过度扩张,其后果很容易导致资金链断裂。盈利企业多年来利润该交未交,而亏损企业却想退难退,在缺少国有资本经营预算制度的情况下,国家想扶持的国有企业保不了,该退的又退不出。国有资本经营预算制度建立后,中央要求的“国有经济有进有退、有所为有所不为”就有了不间断的财力支持。

而通过建立国有资本经营预算制度,国家对已经过度膨胀的部分国有企业利润的予以收缴,并纳入公共财政体系可以实现红利惠民、惠企业。虽然企业按规定应上缴的国有资本收益,应及时、足额直接上缴财政,但带有“专款专用”性质,单独编制预算。在预算支出项中,包括资本性支出(根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要,安排的资本性支出)、费用性支出(用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出)和其他支出三类。在支出中特别注明,必要时,可部分用于社会保障等项目支出。可见,国有经营收益并非一般的公共财政,而是主要反哺于国企本身,用于国企的统筹发展,以及国企在做大做强、抓大放小、改制等过程中的成本支出。另外有关专家表示,国有资本经营预算出现的结余可以用于补充社会保障预算支出,目前正在解决企业改制、重组转型中调整成本,例如职工的社会保基金不足问题,同时,也可以用于补充公共预算,加强基础设施建设。例如李曙光提出,目前,国有资本经营预算、公共财政预算以及社会保障预算体系尚未建立,“要建立三大预算都缺钱,国有企业红利,应该用于支付国有企业改革成本;用于国有企业再投入;另一部分用于整个社会的社会保障,这是国有企业承担社会责任的表现之一。”

可见,无论从法律制度层面还是我国的现实状况出发国家作为国有企业真正的股东既有权利也有必要享有企业的收益。当然在具体制度和方法上有更加细致的收益关系需要厘清,还需要诸如:中央企业国有资本经营预算制度总体框架、中央企业利润分配监督管理、国有资本收益收缴管理和国有资本经营预算支出管理,以及国有资本经营预算规模等相关制度的支撑。以进一步实现政企分开、政资分开,国有资产保值增值的责任的有效落实,切实加强国有资产监管。

参考文献:

- [1] 甘培忠《企业法新论》北京大学出版社,2000 年版,第 115 页。
- [2] 《中国法律年鉴》(1995)中国法律的鉴出版社 1995 年版,第 278 页。
- [3] www.chinagate.com.cn